National Transportation Agency of Canada
Office national des transports du Canada

Rail Rationalization

A Staff Report to the National Transportation Act Review Commission

March 1992

Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Catalogue No. TW4-1/2-1992E
ISBN 0-662-19523-X

Also available in French
This report is printed on recycle paper

RAIL RATIONALIZATION

EXECUTIVE SUMMARY

A specific concern of the current review of transportation law is the effectiveness of the *National Transportation Act* (*NTA, 1987*) in achieving a viable and effective transportation network that is responsive to shipper needs. This paper by the National Transportation Agency (Agency) staff presents information and analyses on the operation of rail rationalization provisions and their contribution to that achievement.

Broadly speaking, rail rationalization provisions are intended to balance needs of railways to operate an efficient plant with customer needs for economic service, considering the public interest in transportation. Included are provisions for line abandonments, conveying trackage between carriers, and subsidy and transition payments by the federal government or local authorities.

Between January 1988 and January 1992, the Agency approved and abandonment of over 1,450 miles of CN track and over 1,450 miles of CP track. This is about 7 percent of total CN and 9 percent of total CP trackage. Significant portions of CN's and CP's total networks are protected from abandonment by Prohibition Orders. Therefore, these authorized abandonments over the 4 year equate to about 12 percent of CN's and 19 percent of CP's total 1988 unprotected network. Neither railway has filed new abandonment applications amounting to the statutory limit of 4 percent of its total trackage in any one year. As of January 1992, the Agency had before it 370 miles of track over which operations had been ordered continued in the public interest where there was a reasonable probability of lines becoming economic.

During the years 1988 to 1990, the costs of operating lines approved for abandonment were determined as roughly $ 22 million compared to total system operating costs of $ 5.5 billion. If there were no revenue loss as a result of abandonment, cost savings from discontinuing operations would be a direct contribution to railway profits. As railways have lost revenue traffic from some abandonments and incurred costs by serving other traffic intermodally or at another location, this $ 22 million is likely a maximum estimate.

As a result of line abandonments during the four year period 1988 to 1991, the railways saved losses of $ 55 million. This level of savings equates to approximately 10 per cent of the railways' total net income for this period.

With respect to service effects of these provisions, less than one half of one percent of respondents to a 1990 Agency survey of shippers made any reference at all to abandonment

---

92-05595/

provisions. Thus, the rail rationalization provisions of the Act are not a significant concern from a service impact perspective.

Provisions of the *NTA, 1987* were intended to reduce subsidies while paying railways for costs of service maintained in the public interest. Agency staff estimate that the amount of federal subsidies saved as a result of branch line abandonments during the four year period following implementation of the new legislation was $ 55 million. In comparison, similar savings for the four years prior to implementation were $ 18 million.

As of January, 1992, nine applications for conveying lines had been approved by the Agency, involving roughly 435 miles of track. Three of these conveyances established or significantly expanded "short-line" operations by the Central Western, Ontario Northland, and Goderich-Exeter railways. The Agency considered but did not approve an application to convey the rail division of Algoma Central to a newly created subsidiary as it was found to be against the public interest.

In addition, Southern Rail Cooperative established a shortline operation on abandoned CN and CP trackage; one offer to purchase a line in abandonment proceedings was dismissed by the Agency as invalid after being rejected by the railway who owned the line.

Where railways have been authorized to convey lines to other carriers, shippers on the lines will benefit from continued direct rail service and the mainline operator will share the revenues from all interlined traffic. Shippers on these lines have the potential to generate about 19,000 carloads of interline traffic per year.

As yet, provisions for transitional funding and local subsidization of lines have only been used to a limited extent.

In the United States, rail rationalization has been proceeding rapidly. A network of short-line railways has been growing, apparently as a result of better service and a lower cost structure for certain traffic than can be provided by mainline railways. Rationalization of mainlines has also occurred.

As a result of competition, pressures to rationalize operations will likely continue and intensify. Recent shipper statements support this trend. Points of issue which have been raised include rationalization of Canadian mainlines, the status of lines protected from abandonment by Governor in Council orders, and transitional funding measures.

INTRODUCTION

Section 266 of the *National Transportation Act, 1987* (*NTA, 1987*) requires the Governor in Council to initiate a comprehensive review of the Act and other Acts of Parliament for which the Minister of Transport is responsible that pertain to the economic regulation of a mode of transport. This analysis by staff of the National Transportation Agency (the Agency) discusses, pursuant to paragraph 266(3)(a) of the *NTA, 1987*, issues related to the effectiveness of the rail rationalization provisions of the Act in "...achieving an economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services that are responsive to the needs of shippers...".

The *NTA, 1987* introduced a more comprehensive approach to rail rationalization that would reduce railway infrastructure while providing options for the continued use of branch lines. As a result of the new legislation, "rail rationalization" includes rail line abandonment, as well as the conveyance of lines to other companies and the payment of actual losses by individuals, industries, municipalities or provincial governments rather than by the federal government to retain rail services in operation to meet local needs. Provisions to assist shippers in the transition to other modes following abandonment of a line were incorporated into the new legislation.

The ultimate goal of rail rationalization is to make the best use of all modes of transportation in providing an efficient and effective transportation system at the lowest possible price that is flexible and responsive to the needs of shippers. The *NTA, 1987* contains provisions designed to balance carriers' need with the public needs by providing for retention of marginally economic lines if public interest outweighs the carrier's interest once certain economic tests have been met.

RATIONALIZATION PROGRAM ACTIVITY

Rail Line Abandonments

As of January 1, 1988 the total railway network in Canada was 34,461 miles. CN operated 20,591 miles of track and CP operated 13,870 miles. The total route miles of both CN and CP

include the prairie rail network, which is almost entirely protected from abandonment proceedings by Abandonment of Branch Line Prohibition Orders effective until the year 2000. Thus, the majority of the total mileage that could have been abandoned each year was located in eastern Canada.

Between January 1988 and January 1992, the Agency approved abandonment of over 1,450 miles of CN track and over 1,450 miles of CP track. This is about seven percent of total CN and nine percent of total CP trackage. As illustrated in Appendix 2.1, significant portions of CN's and CP's total networks are protected from abandonment by Prohibition Orders. Therefore, these authorized abandonments over the 4 year equate to about 12 percent of CN's and 19 percent of CP's total 1988 unprotected network, as shown in Appendix 2.2. According to subsection 159(4), no railway may abandon more than four percent of its total route mileage in any of the first five years of the Act's operation. Neither railway had filed new abandonment applications amounting to the statutory limit of four percent of its total trackage in any one year.

As of January 1992, the Agency had before it 370 miles of track over which operations had been ordered continued in the public interest where there was a reasonable prospect of lines becoming profitable. Also during the period 1988-1991, the Agency had before it about another 300 miles of lines that were either retained in operation by Order in Council, undecided at the end 1991, or subject to abandonment applications dismissed by the Agency.

Rail Line Conveyances

The *NTA, 1987* contains provisions that were enacted to permit the conveyance of rail lines from railway companies to any other company, and in other cases to other railway companies. The Agency must approve agreements for the conveyance of lines and order the transfer of lines to a railway company offering to purchase the line, unless the Agency determines that the conveyance or transfer would not be in the public interest.

These provisions of the Act were intended to stimulate the development of short-line railway companies, which would provide rail service and act as feeder-carriers on a local or regional basis to the main trunk line systems of CN and CP. Under the provisions, CN and CP could divest themselves of economically and/or strategically marginal lines and uneconomic and unwanted lines in their systems to smaller short-line carriers, which could operate at lower cost/revenue ratios while maintaining or improving the service demanded by shippers.

To date there have been nine conveyances of rail lines approved by the Agency under the *NTA, 1987*. In total, nearly 435 miles of track have been exchanged between railway companies. Appendix 2.3 provides a list detailing the conveyances of lines.

There has been one conveyance application that was not approved by the Agency. Concerning the proposed agreement to convey the Rail Division of Algoma Central Railway (ACR) to a newly created subsidiary company Algoma Central Railway Inc. (ACR Inc.), the Agency stated in Decision No. 647-R-1989, that "...[t]here would be no benefit for railway employees, users of railway services and the Algoma region... (and) identified serious adverse consequences of the proposed transfer which would far outweight any possible benefits to ACR".

Since the beginning of 1991, there have been three larger conveyances approved by the Agency.

- The Central Western Railway (CWR) purchased the CP Lacombe and Coronation Subdivisions totalling 130 miles. CWR already existed with about 100 miles of track in central Alberta and now it has access to both CN and CP for its shipments;

- The Ontario Northland Transportation Commission (ONTC) purchased 154 miles of the CN Pagwa, Kapuskasing and Taschereau Subdivisions. ONTC also existed previously as a provincial crown corporation serving northeastern areas of the province. It had a sizeable track base before the conveyance and the recent purchase extended that network; and

- The Goderich-Exeter Railway Company (a subsidiary of RailTex Services Inc.) purchased 71 miles of CN's Goderich and Exeter Subdivisions in southwestern Ontario. This purchase created a new short-line carrier through a provincial charter. The acquired lines have a profitable resource and industrial traffic base.

Note: Other authorizations may be needed to complete these conveyances and permit the new operator to commence operations. This was the situation as of December 31, 1991, with respect to the CWR and the Goderich-Exeter Railway Company.

Shippers on the aforementioned three lines have the potential to generate about 19,000 carloads of traffic which could be interlined to the connecting mainline carrier.

In addition to these short-line operation, the Agency has received proposals for short-line operations from approximately twenty groups or individuals, some of whom have been provincially incorporated as railway companies. Only one of these proposals has come to fruition. Southern Rails Cooperative Limited, a provincially incorporated railway company in Saskatchewan, operates a "road-railer" service (a tractor-trailer unit adapted for rail and highway transport) on two abandoned branch lines, the former CN Avonlea and CP Colony Subdivisions

totalling 47 miles. Southern Rails acquired these lines after they had been abandoned and no longer subject to federal jurisdiction. One offer to purchase a line under abandonment application was rejected by the railway company.

OVERVIEW OF RATIONALIZATION IMPACTS

Impact on Shippers and Regional Development

The application of the abandonment and conveyancing provisions of the Act appear to have had minimal impacts on service and regional development. The Agency noted in its Annual Review 1990 that less than one-half of one percent of the respondents to the Agency's Shippers' Survey made any reference to line abandonment. Moreover, communications received from shipper associations on the working of the Act had not raised any questions on rationalization.

In areas where abandonment has occurred, some shippers who have significant traffic volumes have had to adapt their transportation needs to new modes. However, the majority of shippers have had other transportation alternatives available to them and many had used a combination of modes in meeting their needs prior to abandonment.

The *NTA, 1987* contains specific provisions for the federal government through Transport Canada to assist shippers in adapting to changes in the transportation infrastructure caused by rail line abandonment by providing transitional funding. In response to Agency surveys, shippers, provincial governments and the carriers have expressed concern that the administration of these provisions of the *NTA, 1987* by Transport Canada has not been in the manner foreseen during the legislative process. As a result, applicants have not been encouraged to ask for assistance. Only one application for assistance has been approved. In this particular instance, the funding resulted in the abandonment of some three miles of track a few months before the Agency was required to reconsider the case.

In most of the nine conveyance cases approved during the past four years, it is likely that if the conveyance of the lines had not occurred, the lines would have been the subject of an abandonment application and possibly ordered abandoned. Thus by the conveyance of the line to another company, shippers have benefitted from continued rail service. The railway company conveying the line has benefitted by divesting itself of a marginal operation within its network

while still retaining access to the long haul revenue base of the traffic originating or terminating on the line.

Legislative provisions exist that permit shippers or other parties to pay the actual losses of the railway for continued operations where the line would have been abandoned pursuant to an Agency Order. Two shippers have successfully used these provisions; one on the CN Renfrew Subdivision and one on the CP St. Gabriel Subdivision.

Impact on Railways

Since January 1988, abandonment of lines as a cost reduction mechanism for railway companies has had little impact on their cost structures. The costs attributable to the lines abandoned in each of the past four years amount to only a fraction of one percent of the annual total system operating costs, which have been in excess of $ 5.5 billion.

Nevertheless, as a result of line abandonments during the four year period 1988 to 1991, the railways saved losses of $ 55 million. This level of savings equates to approximately 10 per cent of the railways' total net income for this period.

Another benefit of abandonment activity is the reduction of non-profitable investment of assets and the withdrawal from marginal markets in the rail transportation system. Upon abandonment of a line, the railway companies have the opportunity to liquidate the salvageable assets in the line and re-invest the funds at greater rates of return. The magnitude of the receipts from salvage is unknown.

Impact on Government

The streamlining of the rail rationalization process under the provisions of the *NTA, 1987* has had an impact in reducing federal subsidy payments to railway companies in respect of the operation of uneconomic lines that are subject to abandonment applications and pending abandonment orders.

Features of the legislation that have contributed to a reduction in subsidy payments are

- the requirement to meet certain economic tests first before considering the public interest in retaining lines;

- the imposed statutory six-month deadline for rendering a decision on an abandonment application;

- the reduction in the maximum period of time for setting the effective date of abandonment from five years to one year from the date of the decision ordering abandonment of the line; and

- the statutory requirement to reconsider a case within three years if the line was previously retained in operation.

Agency staff estimate that the amount of federal subsidies saved as a result of branch line abandonments during the four year period following implementation of the new legislation was $ 55 million. In comparison, similar savings for the four years prior to implementation were $ 18 million as shown in Appendix 2.4.

A number of provincial governments, particularly the Maritime Provinces and British Columbia, have expressed concern that acceleration of the rail rationalization process has resulted in higher volumes of truck traffic thereby increasing highway maintenance costs and reducing highway safety for the public. Where quantification of these impacts has been undertaken, the results have been questioned by other authorities.

Impact on Labour

Rail line abandonment is one of the factors influencing the railways' reduction of their work forces. The impact of rail line abandonment on railway labour is mitigated by collective agreements through seniority rights and reassignment policies that protect employees against job loss.

The U.S. Experience

Passage of the *Staggers Rail Act of 1980* created new options for communities, shippers and private individuals to purchase or support rail lines identified as candidates for abandonment by Class I carriers. Although *Staggers Rail Act* did not alter the standards for abandonment, it streamlined Interstate Commerce Commission (ICC) abandonment procedures and gave the Class I railroads greater flexibility and incentive to identify and eliminate uneconomic operations. Those changes led many of the major carriers to evaluate more closely the costs and profitability of their individual rail lines, and to seek abandonment or transfer of those found to be uneconomic.

The rapid growth of short-line and regional railways has been seen as one of the most important recent developments in the U.S. railroad industry. Over the past decade, approximately 15 percent of Class I rail lines have been disposed of either through abandonment or sales. Roughly 50,000 route miles have been abandoned and nearly 200 new regional and shortline railways have been formed from over 17,000 route miles transferred by the major carriers. As a result of this rationalization activity, Class 1 carriers have been able to cut costs and create a more efficient and competitive rail system.

EMERGING ISSUES

Four percent limit

The *NTA, 1987* restricts the railway companies to abandoning a maximum of four percent of their total route miles per year. This provision was enacted to address the concerns of regions that large numbers of rail line abandonments would occur everywhere except in the Praires where the majority of the rail network is protected from abandonment proceedings.

To date, the railways have not filed sufficient applications over the four-year period to achieve abandonment of the maximum allowable mileage.

This four percent rule lapses at the end of 1992 and legislative action would be required to continue it.

Demarketing

In a number of abandonment cases before the Agency, evidence was presented that the railways had taken action to "offload" rail traffic from a line to intermodal service or to truck transport. Interveners contended that the purpose of such action was to create an uneconomic situation on the line in order to support an application to abandon the operation of the line.

In a number of decisions, the Agency has considered the concerns that a railway company had used such methods and then applied the provisions of the *NTA, 1987* in attempting to abandon the operation of a line. Decision Nos. 348-R-1989, 45-R-1990 and 251-R-1991 on abandonment cases involving CN's Tormentine/P.E.I., Chapais and Chester Subdivisions, respectively, and the Report of J. Dufresne on CN's Danville Subdivision addressed this subject in detail.

However, the question arises whether by promoting its intermodal service a railway is demarketing its rail service to precipitate the "offloading" of traffic to accommodate an abandonment application or is reacting to competitive pressures from other alternative modes of transport in order to retain customers. The Act allows that railway companies in order to meet the transportation needs of their customers can pursue the use of other transportation options by making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost.

Although shippers have expressed considerable criticism of this demarketing approach by the carriers, very few have complained about the levels of rates or service provided by the railways through alternative means. Often shippers have accepted intermodal services to their benefit but are reluctant to accept the abandonment of the branch line because they consider it a loss of bargaining leverage, that being the threat of reverting to rail movements, in negotiating future intermodal rates.

Post Abandonment Use of Rights-of-Way

The use of abandoned right-of-way property has been raised in a number of cases where Via Rail operates passenger train services on the line. In such cases section 168 of the *NTA, 1987* requires that the Agency set the effective date of abandonment one year from the date of order to abandon the line. This provision allows VIA Rail to determine its future need of the line and to make the railway company which owns the line an offer to purchase it. If an offer is not made, the Agency ceases to have jurisdiction over the right-of-way upon the abandonment date and the railway may dispose of the property as it wishes.

The Royal Commission on National Passenger Transportation suggested in its Interim Report in Spring 1991 that the federal government review its policy on the disposition of rights-of-way, as soon as possible, so that the loss of rights-of-way for future passenger service can be averted.

Under the existing legislation, the Governor in Council has the authority to vary or rescind an Agency order authorizing abandonment where passenger operations would ultimately be affected. Recently the Governor in Council rescinded two Agency abandonment orders involving lines over which VIA Rail operated. In addition, the Governor in Council has authority to retain or discontinue passenger train services, to require VIA Rail to acquire track through purchase or leases, or to require VIA Rail to provide passenger train services where none exist presently.

Any policy change regarding the disposition of rights-of-way for the above reasons could be considered in terms of the need to balance the requirement for present and future rail passenger

service over abandoned lines with the cost of acquiring the lines or protecting the rights-of-way for future use.

Other proposals for the use of abandoned rights-of-way include recreational hiking/biking/wilderness trails, corridors for provincial and municipal utilities and reclamation by adjacent landowners. Under existing legislation, proponents of any of the above uses must negotiate directly with the railway companies in order to acquire the property. Maintenance of abandoned rights-of-way under railway ownership is subject to municipal and/or provincial law and regulation.

PACE OF FUTURE RATIONALIZATION ACTIVITY

Restructuring of Rail Networks

The present Canadian rail system of over 31,000 miles is split roughly in half west and east of the Manitoba/Ontario provincial boundary.

The protected prairie rail network which the government has deemed necessary to ensure the movement of export grain shipments from farm to port comprises the majority of the rail system west of Thunder Bay. Approximately 6000 miles of branch lines or about one third of the basic rail network in western Canada are designated as grain dependent lines under section 41 of the *Western Grain Transportation Act* (*WGTA*).

As the year 2000 approaches, the outcome of the current debate concerning the method of payment of the Crow benefit could have a significant impact on the future of the prairie rail network.

As the western network is largely protected, the railways have focused their efforts in reducing excess track capacity in the eastern half of the country. Shorter distances between shipper and market or port and a higher concentration of industry along certain multimodal corridors have contributed to a higher level of modal and intermodal competition for traffic which once moved predominantly by rail. In order to meet this growing competition for their traffic, the railways have entered the intermodal business in response to shippers' needs and introduced innovations in mainline services to retain and attract traffic.

RAIL RATIONALIZATION

In order to meet the changing global and North American trading patterns, both CN and CP have taken steps to integrate their services into a North American transportation network. CP has positioned itself into the international transportation market with the acquisition of the Delaware & Hudson Railway and the Soo Line. CP has also created a new integrated rail service called CP Rail System. Similarly, CN has entered into strategic alliances with Burlington Northern and Norfolk Southern and created CN North America. These developments have made it possible for CN and CP to respond to Canadian shippers' demands for greater access to North American transportation services at competitive prices.

Future rationalization of the rail network is expected to include development of the concept of shared infrastructure in certain regions of the country where parallel CN and CP services exist. Shared use of infrastructure could be achieved through running-rights and joint track usage agreements.

A number of provincial authorities and public interest groups have called for moratoriums on rail rationalization. The *NTA, 1987* does not contain provisions that would allow such a broad approach. However, section 64 of the *NTA, 1987*, gives the Governor in Council powers to vary or rescind any order or decision of the Agency pertaining to the abandonment of a rail line. Subsection 165(2) provides limited powers to delay an abandonment for up to five years. The Governor in Council could act under either of these sections to protect rail lines which the Agency has ordered abandoned.

Recently, the Transportation Association of Canada with participation from Transport Canada and provincial governments have undertaken a study to identify an essential national rail network. The study is expected to be completed in September, 1992 for presentation to federal and provincial Ministers of Transport.

Conveying of Lines

Rationalization of the CN and CP networks may also be complemented by the conveyance of lines under sections 158 or 174 to short-line operators. These provisions encourage development of short-line railways thus improving transportation services and continuing the use of branch lines where feasible. In some areas where a large carrier may have a limited future, short-line operators may offer opportunities for continued rail services through lower operational costs and attention to local needs.

The initiative for organizing a conveyance lies with CN and CP. They determine whether or not they will offer a line for sale, they establish the bidding procedure and they select the successful bidder.

Under section 174 of the Act, offers to purchase a branch line subject to an abandonment application may only be made by another railway company authorized to operate a railway and the price offered for the line must be at least equal to the net salvage value of the line. These requirements have posed a problem for most interested parties, including those already incorporated as railway companies. The net salvage value of the line is not generally available to interested parties or other railway companies in order to assist them preparing their bid at the minimum required price. The second problem stems from the first, in that, to date the parties interested in purchasing a line have not had the funds or access to sufficient funds to meet the minimum price requirement.

Also, many parties interested in purchasing a line are not railway companies and are not certain as to how to become one. Often these parties, whether or not incorporated as a railway company, have neither railway operating experience nor a viable business plan; they only have a concept for operating a short-line railway.

There has been dramatic growth in the short-line industry in the U.S. since the enactment of the *Staggers Rail Act*. Major U.S. carriers have begun to recognize that short-lines are not their competitors but are becoming increasingly valuable as tools for marketing and industrial development. In order to financially assist their short-lines, the large U.S. railways are fostering partnership concepts by offering leases and other incentive programs to their short-line operators.

Although the development of short-line and regional railways in Canada has been slow in comparison to the growth experienced in the United States, the idea is generating a growing interest. CN and CP have taken several initiatives to assist in the development of short-lines and have adopted some firm principles for short-line sales.

CN is currently in the process of receiving detailed bids from several short-line operators for the sale of its Truro-Sydney line in Nova Scotia. Interest has also been expressed by the railways in selling additional lines in the Maritime provinces, Quebec and Southwestern Ontario.

As a result of competition, pressures to rationalize operations will likely continue and intensify. Recent shipper statements support this trend.

Appendix 2.1

Railway Line Abandonments Based on Effective Year, 1988 to 1992

CN	1988	1989	1990	1991	1992*	Total
Total Route Miles	20,591	20,405	19,590	19,341	19,315	
– protected network miles	8,717	8,717	8,656	8,428	8,428	
– unprotected miles	11,874	11,688	10,934	10,913	10,887	
Total Abandonments	187	816	233	164	56	1,456
– protected miles abandoned	0	0	0	22	0	22
– unprotected miles abandoned	187	816	233	142	56	1,434
CP Rail	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Total Route Miles	13,870	13,745	13,280	12,690	12,443	
– protected network miles	7,047	7,047	6,937	6,730	6,730	
– unprotected miles	6,823	6,698	6,343	5,960	5,713	
Total Abandonments	125	485	589	247	11	1,457
– protected miles abandoned	0	6	92	80	0	178
– unprotected miles abandoned	125	479	497	167	11	1,279
CN/CP Rail Combined	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Total Route Miles	34,461	34,150	32,870	32,031	31,758	
Total Unprotected Route Miles	18,697	18,386	17,277	16,873	16,600	
Unprotected Miles Abandoned	312	1,295	730	309	67	2,713

* – per Orders issued as of the end of 1991

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

Appendix 2.2

Percentage of Railway Lines Abandoned Based on Effective Year, 1988 to 1992

CN	1988	1989	1990	1991	1992*	Total
Unprotected Mileage Abandoned						% of 1988 mileage
– percent of total route mileage	0.9	4.0	1.2	0.7	0.3	7.0
– percent of unprotected route mileage	1.6	7.0	2.1	1.3	0.0	12.1
CP Rail	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Unprotected Mileage Abandoned						% of 1988 mileage
– percent of total route mileage	0.9	3.5	3.7	1.3	0.1	9.2
– percent of unprotected route mileage	1.8	7.2	7.8	2.8	0.0	18.7
CN/CP Rail combined (weighted)	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Unprotected Mileage Abandoned						% of 1988 mileage
– percent of total route mileage	0.9	3.8	2.2	1.0	0.2	7.9
– percent of unprotected route mileage	1.7	7.0	4.2	1.8	0.0	14.5

* – per Orders issued as of the end of 1991

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

Appendix 2.3

Railway Line Conveyances since January 1, 1988 under Section 158, NTA, 1987

Railway	Province	Miles	Details
CP	Ontario	4.97	Sale of CP Waterford subdivision between M. 62.7 and M. 63.7 (Brantford), the Simcoe subdivision between M. 21.4 and M. 19.4 with the Waterford subdivision between M. 61.0 and M. 62.7 to CN.
CN	Ontario	4.7	Sale of the Campbellford spur from M. 60.40 to M. 63.25, the Peterborough industrial spur from M. 0.00 to M. 1.97, the Peterborough industrial park sput from M. 0.00 to M. 1.10 to CP.
CN	Quebec	16.13	Sale of CN Massena subdivision between the Canada/U.S. border (M. 22.18) and Huntingdon, Que. (M. 38.31) to Consolidated Rail Corporation.
Guelph Junction Railway	Ontario	15.11	Lease of the Guelph Junction Railway Company's Goderich subdivision between M. 16.4 and M. 31.84 excluding the trackage between M. 31.27 and M. 31.6 to the Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Company Ltd.
CSX	Ontario	6.81	Sale of CSX Transportation Inc. and the Lake Erie & Detroit River Railway Company's Canadian Subdivision No. 1 from Tecumseh Road (M. 2.0) to Oldcastle (M. 8.00) and from M. 37.35 to M. 38.16 at Leamington, Ontario to CN.

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

Railway	Province	Miles	Details
CP	Alberta	133.92	Sale of CP Coronation subdivision between M. 43.1 and M. 116.5 and the Lacombe subdivision between M. 0.0 and M. 59.52 to Central Western Railway Corporation.
CN	Ontario	154.21	Sale of CN Taschereau subdivision, in or near Cochrane – 2.61 Miles, the Kapuskasing subdivision between Cochrane and Hearst – 129.1 miles and the Pagwa subdivision (spur) between Hearst and Calstock – 22.41 miles to the Ontario Northland Transportation Commission.
CN	Ontario	71.49	Sale of CN Exeter subdivision between Centralia and Clinton Junction – 23.99 miles and the Goderich subdivision between a point near Stratford and Goderich, Ontario – 47.50 miles to the Goderich–Exeter Railway Company Limited (wholly–owned subsidiary of Railtex Inc.).
Napierville Junction Railway	Quebec	27.12	Lease for 944 years of the Napierville Junction Railway Company's line of railway from Delson, Que. to the international border – 27.12 miles to the Atlantic and North West Railway Company (CP Limited).

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

Appendix 2.4

Subsidy Savings due to Branch Line Abandonments* – pre vs. post NTA, 1987

		Accumulated Savings per Year ($ millions)				
	Year	1984	1985	1986	1987	Total
pre NTA, 1987	1984	2.4	2.4	2.4	2.4	
	1985		0.9	0.9	0.9	
	1986			2.4	2.4	
	1987				0.7	
	Total	2.4	3.3	5.7	6.4	17.8

		Accumulated Savings per Year ($ millions)				
	Year	1988	1989	1990	1991	Total
post NTA, 1987	1988	4.7	4.7	4.7	4.7	
	1989		6.8	6.8	6.8	
	1990			6.5	6.5	
	1991				2.8	
	Total	4.7	11.5	18.0	20.8	55.0

* – Notes on following page

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

Notes to Appendix 2.4

1. Tables show annual subsidies that would have been paid if authorized abandonments had not occurred.

2. It is assumed there was no loss in long haul traffic caused by any abandonments.

3. 1989–1991 subsidies reflect expected final claims and payments levels.

4. Tables indicate the benefit to the public due to subsidies avoided.

5. The impact on losses of retention, dismissal, or stay orders have not been included.

Comprehensive Review Staff Working Group
National Transportation Agency of Canada
Source: Agency statistics

This report is the second of a serie:

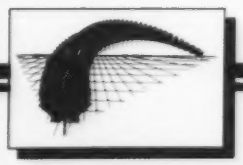
1. Rail Competitive Access (ISBN -- 0-662-19522-1)
2. Rail Rationalization (ISBN -- 0-662-19523-X)

Office national des transports du Canada
National Transportation Agency of Canada

La rationalisation du réseau ferroviaire

Un rapport de travail à la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux

Mars 1992



Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
No de catalogue TW4-1/2-1992F
ISBN 0-662-97417-4

This report is also available in English

LA RATIONALISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE

SOMMAIRE

Une question soulevée par l'actuel examen de la loi sur les transports concerne l'efficacité de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (*LTN 1987*) à créer un réseau de transport rentable et bien adapté qui réponde aux besoins des expéditeurs. Le présent rapport de travail du personnel de l'Office national des transports (Office) offre une analyse des dispositions se rapportant à la rationalisation du réseau et de leur contribution à cet objectif.

En gros, ces dispositions de la Loi tentent de concilier les besoins en gestion efficace des compagnies ferroviaires et ceux des clients pour un service économique, compte tenu de l'intérêt public. Les dispositions sur l'abandon de lignes, la cession de voie entre transporteurs de même que la subvention et le paiement transitoire par le gouvernement fédéral ou les autorités locales sont abordées dans ce rapport.

Entre janvier 1988 et janvier 1992, l'Office a approuvé l'abandon de plus de 1 450 milles de voie du CN et de plus de 1 450 milles de voie du CP, soit respectivement sept pour cent et neuf pour cent de la longueur totale de leur réseau. D'importants segments des réseaux du CN et du CP sont protégés par le biais de décrets d'interdiction. Par conséquent, au cours des quatre dernières années, les abandons équivalaient, pour le CN et le CP, à respectivement 12 et 19 p. cent de la longueur totale de leur réseau non protégé en 1988. En une année, aucune compagnie de chemin de fer n'a déposé de demandes d'abandon dont le total surpassait la limite légale de quatre pour cent. En janvier 1992, l'Office avait ordonné le maintien en exploitation de 370 milles de voie dans l'intérêt public, là où il y avait une probabilité raisonnable de croire que les lignes deviendraient rentables.

Les compagnies ferroviaires ont évité des pertes de 55 millions de dollars à la suite des abandons de lignes au cours de la période de quatre ans s'échelonnant de 1988 à 1991. Des économies de cet ordre de grandeur équivalent à approximativement 10 p. cent du revenu net total des compagnies de chemin de fer au cours de cette période.

En regard des incidences sur le service résultant de ces dispositions, moins de 0,5 p. cent des expéditeurs ayant répondu en 1990 à une enquête de l'Office avait fait mention de l'abandon de lignes. Par conséquent, dans une perspective d'impact sur les services, les dispositions législatives sur la rationalisation ferroviaire ne sont pas perçues comme une question importante.

LA RATIONALISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE

Les dispositions de la *LTN 1987* avaient pour but de réduire les subventions tout en remboursant les compagnies ferroviaires pour les coûts inhérents aux services offerts dans l'intérêt public. Le personnel de l'Office estime que le montant des subventions fédérales économisé résultant de l'abandon de lignes au cours des quatre premières années d'exécution de la nouvelle législation est de 55 millions de dollars. En comparaison, lors des quatre années précédant l'exécution de cette législation, les économies s'élevaient à 18 millions de dollars.

En janvier 1992, l'Office avait approuvé neuf demandes de cession de lignes, totalisant quelque 435 milles de voie. Trois de ces cessions ont établi ou élargi le champ d'activités de lignes secondaires de la Central Western, de l'Ontario Northland et de la Goderich-Exeter. Après examen, l'Office a rejeté une demande de cession de la division ferroviaire de l'Algoma Central Railway à une filiale nouvellement créée, jugée à l'encontre de l'intérêt public.

De plus, la Southern Rail Cooperative a mis en exploitation une ligne secondaire sur des voies abandonnées du CN et du CP. Une offre d'achat d'une ligne qui faisait l'objet d'une demande d'abandon a été rejetée par la compagnie de chemin de fer propriétaire de la ligne.

Là où les compagnies ferroviaires ont été autorisées à céder des lignes à d'autres transporteurs, les expéditeurs continueront de bénéficier d'un service ferroviaire direct et l'exploitant de la ligne principale partagera les bénéfices de tout le trafic interrelié. Les expéditeurs utilisant ces lignes ont le potentiel de générer un trafic d'environ 19 000 wagons par an.

Par ailleurs, les dispositions sur le financement transitoire et la subvention de lignes locales ont été peu utilisées.

Aux États-Unis, la rationalisation ferroviaire s'est déroulée rapidement. Un réseau de lignes secondaires a pris de l'expansion, selon toute vraisemblance en raison d'un meilleur service offert à un coût moindre, pour un certain type de trafic que celui assumé par les compagnies de lignes principales. Les lignes principales ont également fait l'objet d'une rationalisation.

En raison de la concurrence, les pressions en vue de la rationalisation devraient probablement se poursuivre et s'accroître. De par leurs récentes déclarations, les expéditeurs soutiennent cette tendance. Les préoccupations soulevées comprennent la rationalisation des lignes principales au Canada, le statut des lignes protégées de l'abandon en vertu de décrets du gouverneur en conseil et les mesures de financement transitoire.

INTRODUCTION

L'article 266 de la *Loi sur les transports nationaux de 1987* (*LTN 1987*) spécifie que le gouverneur en conseil doit mener un examen exhaustif de la Loi et de toutes les autres lois sous la responsabilité du ministre des Transports qui touchent à la réglementation économique d'un mode de transport. En vertu du paragraphe 266 (3)(a) de la *LTN 1987*, la présente analyse du personnel de l'Office national des transports (Office) traite des questions reliées à l'efficacité des dispositions de la Loi sur la rationalisation du réseau ferroviaire « en mettant en place un réseau de transport sûr, rentable et bien adapté aux services de transport viables et efficaces qui répondent aux besoins des expéditeurs... ».

La *LTN 1987* a instauré une approche plus globale de la rationalisation du réseau ferroviaire. Cette approche visait à réduire les frais d'exploitation des compagnies ferroviaires tout en offrant la possibilité de maintenir l'exploitation d'embranchements. Par suite de cette loi, la « rationalisation du réseau ferroviaire » englobe, outre l'abandon de lignes, la cession de lignes à d'autres compagnies ainsi que le paiement des pertes actuelles d'exploitation de lignes, assuré par des particuliers, des entreprises, des municipalités ou des gouvernements provinciaux plutôt que par le gouvernement fédéral, afin de conserver un service ferroviaire répondant à des besoins locaux. Des dispositions ont été incluses dans la *LTN 1987* afin de soutenir les expéditeurs lors de la transition vers d'autres modes de transport à la suite de l'abandon d'une ligne.

Le but ultime de la rationalisation du réseau ferroviaire est d'utiliser, au mieux et aux moindres frais possibles, tous les modes de transport afin de créer un réseau de transport, rentable et efficace, qui réponde et s'adapte aux besoins des expéditeurs. La *LTN 1987* contient des dispositions qui assurent un équilibre entre les besoins des transporteurs et les besoins du public. Ces dispositions prévoient le maintien des lignes si l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt du transporteur et ce, après avoir passé avec succès certains tests économiques.

PROGRAMME DE RATIONALISATION

Abandons de lignes de chemin de fer

La longueur totale du réseau ferroviaire du Canada, au 1er janvier 1988, a été fixée à 34 461 milles. Le CN en exploitait 20 591, et le CP, 13 870. L'ensemble des réseaux ferroviaires du CN et du CP comprend le réseau ferroviaire des Prairies qui est presque entièrement protégé de l'abandon par les décrets du gouverneur en conseil. Ces derniers interdisent l'abandon d'embranchements jusqu'en l'an 2000. Par conséquent, la majeure partie des lignes qu'il est possible d'abandonner par an sont situées dans l'est du pays.

Entre janvier 1988 et janvier 1992, l'Office a approuvé l'abandon de l'exploitation de plus de 1 450 milles de voie du CN et de plus de 1 450 milles de voie du CP, soit respectivement sept pour cent et neuf pour cent de la longueur totale de leur réseau. Comme l'illustre l'annexe 2.1, d'importants segments des réseaux du CN et du CP sont protégés par le biais de décrets d'interdiction. Par conséquent, au cours des dernières années, les abandons équivalaient, pour le CN et le CP, à respectivement 12 et 19 p. cent de la longueur totale de leur réseau non protégé en 1988, comme le démontre l'annexe 2.2. En vertu du paragraphe 159(4) de la Loi, une compagnie ferroviaire ne peut abandonner plus de quatre pour cent de la longueur totale de son réseau au cours des cinq premières années d'exécution de la Loi. En une année, aucune compagnie de chemin de fer n'a déposé de demandes d'abandon dont le total atteignait la limite légale de quatre pour cent.

En janvier 1992, l'Office avait ordonné le maintien en exploitation de 370 milles de voie dans l'intérêt public, là où il y avait une probabilité raisonnable de croire que les lignes deviendraient rentables. De plus, de 1988 à 1991, l'Office a étudié le cas de 300 milles de voie qui, ou ont été maintenus en exploitation par décret du gouverneur en conseil, étaient toujours en suspens à la fin de 1991, ou dont la demande a été rejetée par l'Office.

Cessions de lignes de chemin de fer

La *LTN 1987* renferme des dispositions qui permettent la cession de lignes de chemin de fer entre une compagnie ferroviaire et toute autre compagnie. L'Office doit approuver les accords de cession de lignes et ordonner la cession à la compagnie de chemin de fer qui a offert de les acheter, sauf s'il la juge à l'encontre de l'intérêt public.

Ces dispositions de la Loi visaient à stimuler la création de compagnies ferroviaires de « ligne secondaire » qui offriraient un service ferroviaire et alimenteraient les réseaux de lignes principales du CN et du CP en assurant les services locaux ou régionaux. Grâce à ces dispositions, le CN et le CP pouvaient céder les lignes peu rentables ou stratégiquement marginales ainsi que les lignes déficitaires et encombrantes de leurs réseaux à des transporteurs de ligne secondaire, dont les ratios d'exploitation étaient inférieurs, tout en maintenant ou en améliorant le service exigé par les expéditeurs.

À ce jour, l'Office a approuvé neuf cessions de lignes en exécution de la *LTN 1987*. Un total de près de 435 milles de voies ont été échangés entre compagnies de chemin de fer. L'annexe 2.3 présente une liste de ces cessions.

Il y a une demande de cession que l'Office n'a pas approuvée. Au sujet du projet d'accord visant à céder la Rail Division de l'Algoma Central Railway à une filiale nouvellement créée, l'Algoma Central Railway Inc., l'Office concluait dans la décision n° 647-R-1989 que « ... les employés de chemin de fer, les utilisateurs des services ferroviaires et la région d'Algoma n'en tireraient aucun bienfait... (et) estime que la cession proposée aurait de graves conséquences néfastes qu'aucun des avantages pour l'ACR ne saurait compenser ».

Depuis le début de 1991, l'Office a approuvé trois cessions plus importantes :

- La Central Western Railway a acheté les subdivisions Lacombe et Coronation du CP, soit un total de 130 milles. Elle possédait déjà une centaine de milles de voies dans l'Alberta central, et elle a maintenant accès tant au réseau du CN qu'à celui du CP pour ses envois.

- La Commission de transport Ontario Northland a acheté 154 milles de voies des subdivisions Pagwa, Kapuskasing et Taschereau du CN. À titre de société d'État provinciale, elle desservait déjà le nord-est de la province. Elle avait un assez grand réseau avant la cession, et son récent achat l'a étendu.

- La Goderich-Exeter Railway Company, filiale de RailTex Services Inc., a acheté 71 milles de voies des subdivisions Goderich et Exeter du CN, dans le sud-ouest de l'Ontario. Il s'agit là d'un exemple de la création d'un transporteur de ligne secondaire par une charte provinciale. Les lignes acquises desservent un bassin de ressources et de trafic industriel rentable.

N. B. : Il faudra peut-être d'autres autorisations avant que ces cessions ne soient parachevées et que les nouveaux exploitants n'aient la permission de débuter leurs activités. C'était le cas de la Central Western Railway et de la Goderich-Exeter Railway Company au 31 décembre 1991.

Les expéditeurs de ces trois transporteurs susmentionnés ont le potentiel de générer un trafic d'environ 19 000 wagons, lequel peut être interrelié aux lignes principales des transporteurs.

En plus des demandes d'approbation précédentes, l'Office a reçu des projets d'exploitation de lignes secondaires d'une vingtaine de groupes ou de particuliers, dont certains se sont constitués en compagnies de chemin de fer en vertu d'une loi provinciale. Un seul de ces projets s'est réalisé. La Southern Rail Cooperative, compagnie de chemin de fer constituée en vertu de la loi de la Saskatchewan, exploite un service de ferroutage (par **tracteur-remorque** articulé conçu pour le transport tant routier que ferroviaire) sur deux embranchements abandonnés, les anciens embranchements Avonlea du CN et Colony du CP, qui mesurent au total 47 milles. La Southern Rail a fait l'acquisition de ces lignes devenues exemptes de toute compétence fédérale après leur abandon. Une offre d'achat d'une ligne en demande d'abandon a été rejetée par la compagnie de chemin de fer.

VUE D'ENSEMBLE DES INCIDENCES DE LA RATIONALISATION

Incidence sur les expéditeurs et le développement régional

L'exécution des dispositions de la Loi concernant les abandons et les cessions semble n'avoir eu que de faibles incidences sur les services et le développement régional. Dans son *Examen annuel 1990*, l'Office faisait remarquer que moins de 0,5 p. cent des expéditeurs ayant répondu à son enquête avaient fait mention de l'abandon de lignes. De plus, les associations d'expéditeurs n'ont soulevé aucune question sur la rationalisation dans leur correspondance avec l'Office quant aux mécanismes de la Loi à ce sujet.

Dans les régions où il y a eu des abandons de ligne, certains expéditeurs ayant d'importants volumes de marchandises à acheminer ont dû s'adapter à de nouveaux modes de transport. Cependant, la majorité des expéditeurs ont eu accès à d'autres modes de transport, et un grand nombre recouraient déjà, avant l'abandon de la ligne les desservant, à plusieurs modes pour satisfaire leurs besoins.

La *LTN 1987* contient certaines dispositions afin que le gouvernement fédéral, par l'entremise de Transports Canada, puisse aider les expéditeurs à s'adapter aux changements de l'infrastructure des transports survenus par l'abandon de ligne ferroviaire et ce, grâce au financement transitoire. En réponse aux enquêtes de l'Office, les expéditeurs, les gouvernements provinciaux et les transporteurs ont soutenu que l'exécution de ces dispositions par Transports Canada ne s'est pas déroulée tel que prévu lors du processus législatif et que, par conséquent, n'a pas incité aux demandes d'aide. Une seule demande d'assistance a été approuvée, ce qui a abouti à l'abandon d'environ trois milles de voie , et ce, quelques mois avant que l'Office ne revise le cas.

Dans la plupart des neuf cas où l'Office a approuvé la cession de lignes ces quatre dernières années, il y a tout lieu de croire que ces lignes auraient fini par faire l'objet d'une demande d'abandon. Si elles n'avaient pas été cédées, l'Office aurait peut-être ordonné l'abandon de leur exploitation. Grâce à la cession de ces lignes à une autre compagnie, les expéditeurs ont donc profité du maintien du service ferroviaire. La compagnie cédante en a aussi bénéficié. Tout en se départissant d'une partie marginale de son réseau, elle a conservé la source de recettes de transport de longue distance que représente le trafic ayant ces lignes comme point de départ ou d'arrivée.

Des dispositions de la Loi permettent aux expéditeurs ou à d'autres parties de combler les pertes actuelles d'une compagnie ferroviaire pour le maintien en exploitation, là où il y aurait eu abandon de la ligne en vertu d'un arrêté de l'Office. Deux expéditeurs ont utilisé avec succès ces dispositions : l'un d'entre eux, à propos de l'embranchement Renfrew du CN et l'autre, à propos de l'embranchement St-Gabriel du CP.

Incidence sur les compagnies ferroviaires

Depuis janvier 1988, l'abandon de lignes comme mécanisme de réduction des coûts par les compagnies ferroviaires a eu très peu de répercussion sur les coûts structurels. À chacune des quatre dernières années, les coûts attribuables à l'abandon de lignes ne constituent qu'une fraction de pourcentage comparativement aux coûts d'exploitation du système ferroviaire, lequel se chiffre à plus de 5,5 milliards de dollars.

Néanmoins, les compagnies ferroviaires ont évité des pertes de 55 millions de dollars à la suite des abandons de lignes au cours de la période de quatre ans s'échelonnant de 1988 à 1991. Des économies de cet ordre de grandeur équivalent à approximativement 10 p. cent du revenu net total des compagnies de chemin de fer au cours de cette période.

La réduction des investissements déficitaires en biens et le retrait de marchés à peine rentables dans le réseau ferroviaire sont d'autres avantages de l'abandon de ligne. Par l'abandon, les compagnies ferroviaires ont en effet l'occasion de liquider les biens de la ligne récupérables et de réinvestir les fonds à de meilleurs taux de rendement. Les chiffres des recettes provenant de la récupération ne sont pas disponibles.

Incidence sur les divers paliers de gouvernement

Grâce aux dispositions de la *LTN 1987*, la simplification de la rationalisation du réseau ferroviaire a réduit le montant des subventions fédérales versées aux compagnies ferroviaires pour l'exploitation de lignes déficitaires faisant l'objet de demandes d'abandon et pouvant être visées par un arrêté d'abandon.

Voici les caractéristiques de la Loi qui ont contribué à réduire le montant des subventions :

- l'obligation de passer avec succès certains tests économiques avant de prendre en considération l'intérêt public dans le maintien en exploitation des lignes;
- le délai de six mois imposé à l'Office par la Loi pour statuer sur les demandes d'abandon;
- la réduction, de cinq à un an, de l'intervalle séparant la date d'un arrêté d'abandon de la date réelle d'abandon;
- l'obligation légale de réexaminer dans les trois ans le cas de la ligne dont le maintien en exploitation est ordonné.

Le personnel de l'Office estime que le montant des subventions fédérales économisé résultant de l'abandon de lignes au cours des quatre premières années d'exécution de la nouvelle législation est de 55 millions de dollars. En comparaison, lors des quatre années précédant l'exécution de cette législation, les économies s'élevaient à 18 millions de dollars, comme le démontre l'annexe 2.4.

Plusieurs gouvernements provinciaux, et notamment ceux des Maritimes et de la Colombie-Britannique, se sont dits inquiets de voir que l'accélération de la rationalisation du réseau ferroviaire entraînait une augmentation du nombre de camions sur les routes, ce qui augmentait leurs frais d'entretien et réduisait la sécurité routière. Là où certains se sont chargés de chiffrer ces incidences, les résultats ont été réfutés par d'autres autorités.

Incidence sur la main-d'oeuvre

L'abandon de ligne ferroviaire n'est qu'un des nombreux facteurs ayant une incidence sur la réduction des effectifs des compagnies de chemin de fer. L'impact des abandons ferroviaires sur la main-d'oeuvre a été atténué par les conventions collectives, grâce aux clauses d'ancienneté, et par les politiques de réaffectation protégeant les employés contre la perte de leur emploi.

L'expérience américaine

L'adoption de la *Staggers Rail Act of 1980* a créé de nouvelles options pour les localités, les expéditeurs et les particuliers relativement à l'achat ou au soutien de lignes ferroviaires dont l'abandon a été proposé par les transporteurs de classe I. Même si cette loi n'a pas modifié les normes d'abandon, elle a simplifié les procédures d'abandon de l'Interstate Commerce Commission et a donné aux compagnies de chemin de fer de classe I plus de souplesse et d'incitation pour repérer et éliminer les activités déficitaires. Ces modifications ont amené beaucoup de gros transporteurs à examiner plus attentivement les coûts et la rentabilité de leurs lignes de chemin de fer individuelles et à tenter d'abandonner ou de transférer celles jugées déficitaires.

La croissance rapide des compagnies ferroviaires de ligne secondaire et régionales a été perçue comme l'un des plus importants développements à survenir récemment dans le secteur ferroviaire des États-Unis. Au cours de la dernière décennie, environ 15 p. cent des lignes de chemin de fer de classe I ont été aliénées par l'entremise d'abandons ou de ventes. Environ 50 000 milles de voie ont été abandonnés, et près de 200 nouvelles compagnies de ligne secondaire et régionales ont été créées avec plus de 17 000 milles de voie cédés par les gros transporteurs. Grâce à cet exercice de rationalisation, les transporteurs de classe I ont été en mesure de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité et la compétitivité du réseau ferroviaire.

QUESTIONS IMPORTANTES

Règle du quatre pour cent

La *LTN 1987* interdit aux compagnies ferroviaires d'abandonner plus de quatre pour cent de la longueur totale de leurs lignes par an. Cette disposition a été adoptée parce que les régions craignaient que les abandons de lignes se produisent en grand nombre partout au pays, à l'exception des Prairies où la majeure partie du réseau ferroviaire est protégée de l'abandon.

Jusqu'à maintenant, les compagnies ferroviaires n'ont pas déposé suffisamment de demandes au cours des quatre ans écoulés pour parvenir à abandonner la longueur maximale de voies permise par la Loi.

Cette règle du quatre pour cent se termine à la fin de 1992, et il faudra une mesure législative afin de poursuivre son exécution.

Décommercialisation

Dans certains cas d'abandon dont l'Office a été saisi, des intervenants ont présenté une preuve que les compagnie ferroviaires avaient pris des mesures pour « détourner » des envois d'une ligne ferroviaire vers un service de transport intermodal ou de camionnage. Ils soutenaient que le but de ces mesures visait à rendre cette ligne déficitaire afin de faciliter l'approbation d'une demande visant à en abandonner l'exploitation.

Dans plusieurs de ses décisions, l'Office s'est penché sur les préoccupations voulant qu'une compagnie ferroviaire ait recouru à de telles méthodes pour faire appel ensuite aux dispositions de la *LTN 1987* afin de tenter d'abandonner l'exploitation d'une ligne. Les décisions n^{os} 348-R-1989, 45-R-1990 et 251-R-1991 sur des demandes d'abandon des embranchements Cape Tormentine-Î.-P.-É., Chapais et Chester du CN, et le rapport de J. Dufresne sur l'embranchement Danville du CN traitent en détail de ce sujet.

Il reste toutefois à savoir si, en développant son service intermodal, la compagnie ferroviaire décommercialise son service ferroviaire afin d'accélérer le « détournement » de trafic et, ainsi, faciliter l'approbation d'une demande d'abandon, ou si elle réagit aux pressions des autres modes de transport concurrents afin de conserver sa clientèle. Pour répondre aux besoins des clients en matière de transport, la Loi laisse entendre que les compagnies ferroviaires peuvent recourir

à divers moyens de transport en utilisant, au mieux et aux moindres frais possibles, tous les modes de transport disponibles.

Bien que les expéditeurs aient vivement blâmé les transporteurs pour cette « décommercialisation », très peu d'entre eux par contre se sont plaints des taux ou des services que les compagnies ferroviaires offraient grâce à ces autres moyens de transport. Dans bien des cas, les expéditeurs ont accepté les services de transport intermodal avantageux pour eux, mais ils sont réticents à accepter l'abandon de l'embranchement. Selon eux, ils perdraient ainsi un moyen de négociation des prix de transport intermodal, soit la menace de revenir au rail.

Utilisation des emprises après l'abandon

L'utilisation des emprises abandonnées a été mentionnée dans un certain nombre de cas où VIA Rail exploite des services ferroviaires de voyageurs sur la ligne. Dans ces cas, aux termes de l'article 168 de la *LTN 1987*, l'Office doit fixer la date d'abandon réelle de la ligne un an après la date où il émet son arrêté d'abandon. Cette disposition permet à VIA Rail de déterminer si la ligne peut lui être utile à l'avenir et de faire une offre d'achat à la compagnie ferroviaire propriétaire de la ligne. Si aucune offre n'est faite, l'Office perd toute compétence quant à l'emprise, au moment de la date d'abandon. Dès lors, la compagnie ferroviaire peut disposer de l'emprise comme bon lui semble.

Dans son rapport provisoire du printemps 1991, la Commission royale sur un système national de transport des voyageurs a recommandé que le gouvernement fédéral procède, dès que possible, à un examen de sa politique sur l'aliénation des emprises de manière à prévenir la perte des emprises pour les futurs services de voyageurs.

En vertu de la législation, le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler un arrêté d'abandon de l'Office si celui-ci finirait par avoir des incidences sur les services de voyageurs. Récemment, le gouverneur en conseil a annulé deux arrêtés d'abandon de l'Office concernant des lignes utilisées par VIA Rail. De plus, le gouverneur en conseil est habilité à maintenir ou supprimer les services ferroviaires de voyageurs, à obliger VIA Rail à acquérir des voies en les achetant ou en les louant, ou à obliger VIA Rail à offrir des services ferroviaires de voyageurs là où il n'y en a aucun.

Toute modification concernant l'aliénation des emprises pour les raisons susmentionnées doit tenir compte de la nécessité de pondérer les besoins actuels et futurs en matière de services ferroviaires de voyageurs et les frais relatifs à l'achat de lignes ou à la préservation des emprises pour une utilisation future.

D'autres propositions visent à utiliser les emprises abandonnées comme sentiers de randonnée pédestre ou naturels, pistes cyclables, corridors aux fins des services publics provinciaux et municipaux, ou à les offrir aux propriétaires voisins. Aux termes de la législation, les promoteurs d'une de ces utilisations doivent négocier directement avec les compagnies ferroviaires afin d'acheter la propriété. L'entretien des emprises abandonnées qui appartiennent aux compagnies de chemin de fer est régi par des lois et des règlements municipaux ou provinciaux ou encore conjoints.

L'AVENIR DE LA RATIONALISATION

Restructuration des réseaux ferroviaires

Le réseau ferroviaire du Canada s'étend sur plus de 31 000 milles et se divise en deux sections à peu près égales à la frontière du Manitoba et de l'Ontario.

Jugé nécessaire par le gouvernement pour transporter, des fermes aux ports, les chargements céréaliers destinés à l'exportation, le réseau ferroviaire protégé des Prairies englobe la plus grande partie du réseau ferroviaire à l'ouest de Thunder Bay. Environ 6 000 milles d'embranchements, soit un tiers du réseau ferroviaire de base protégé, sont désignés comme étant des embranchements tributaires du transport du grain en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (*LTGO*).

À mesure que l'an 2000 approche, la résolution du débat actuel concernant le paiement des subventions du Nid-de-Corbeau aura une incidence importante sur le réseau ferroviaire des Prairies.

Comme le réseau de l'Ouest canadien est protégé en grande partie, les compagnies de chemin de fer se sont surtout attardées à réduire le nombre de voies excédentaires dans l'est. Les distances séparant les expéditeurs des marchés ou des ports sont plus courtes et les industries se concentrent le long de certains corridors multimodaux. Ces faits ont contribué à l'accroissement de la concurrence que se livrent les services modaux et intermodaux pour le transport de marchandises qui, autrefois, étaient surtout transportées par train. Afin de contrer la concurrence croissante pour leur trafic, les compagnies de chemin de fer ont fait leur entrée sur le marché des services intermodaux dans le but de répondre aux besoins des expéditeurs. Elles

ont innové dans les services offerts sur la ligne principale afin de préserver leur trafic et d'en attirer d'autres.

Dans le but de s'adapter à l'évolution des échanges commerciaux à l'échelle mondiale et nord-américaine, le CN et le CP ont pris des mesures en vue d'intégrer leurs services à un réseau de transport nord-américain. Le CP a fait son entrée sur le marché international des services de transport en achetant Delaware & Hudson Railway et Soo Line, et créé un nouveau service ferroviaire intégré, le Réseau CP Rail. De même, le CN a conclu des ententes stratégiques avec Burlington Northern et Norfolk Southern et a créé CN Amérique du Nord. Grâce à ces mesures, le CN et le CP peuvent satisfaire les expéditeurs canadiens qui demandent un plus grand accès aux services de transport nord-américain à des prix concurrentiels.

Dorénavant, la rationalisation du réseau ferroviaire dans l'est du Canada semble se diriger vers la mise au point d'un système d'infrastructure commune dans certaines régions du pays, là où le CN et le CP offrent des services parallèles. L'utilisation conjointe de l'infrastructure pourrait s'effectuer grâce à des ententes de droits de circulation et d'usage commun des voies.

Des représentants provinciaux et des groupes d'intérêt public ont demandé que la rationalisation du réseau ferroviaire fasse l'objet d'un moratoire au cours des dernières années. La *LTN 1987* ne contient aucune disposition qui permettrait une approche aussi vaste. Cependant, aux termes de l'article 64 de la *LTN 1987*, le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler tout arrêté ou toute décision de l'Office concernant l'abandon d'une ligne de chemin de fer. Le paragraphe 165(2) prévoit des pouvoirs limités quant au report de l'abandon, pouvant aller jusqu'à cinq ans. Conformément à l'une ou l'autre de ces dispositions législatives, le gouverneur en conseil pourrait prendre des mesures pour protéger les lignes ferroviaires dont l'abandon a été ordonné par l'Office.

Récemment, de concert avec des représentants de Transports Canada et des gouvernements provinciaux, l'Association des transports du Canada a entrepris une étude en vue de désigner les lignes essentielles au réseau ferroviaire du Canada. La fin de cette étude est prévue pour septembre 1992. Elle sera présentée aux ministres des Transports provinciaux et fédéral.

Cessions de lignes

Conformément aux articles 158 ou 174 de la *LTN 1987*, la cession de lignes à des exploitants ferroviaires de ligne secondaire pourrait venir compléter le processus de rationalisation des réseaux du CN et du CP. Ces dispositions visent à aider le développement de lignes secondaires et, par le fait même, à améliorer les services et à maintenir, là où c'est possible, l'exploitation

d'embranchements. Aux endroits où un gros transporteur aurait peu d'avenir, les exploitants ferroviaires de ligne secondaire peuvent être en mesure de maintenir les services ferroviaires grâce à des coûts d'exploitation inférieurs et à un souci accordé aux besoins locaux.

Il incombe au CN et au CP d'organiser les cessions, de décider de la mise en vente d'une ligne, d'établir les modalités de soumission et de choisir un soumissionnaire.

Aux termes de l'article 174 de la *LTN 1987*, seule une compagnie ferroviaire autorisée peut faire une offre en vue d'acheter un embranchement qui fait l'objet d'une demande d'abandon. Le prix offert pour la ligne doit au moins correspondre à la valeur nette de récupération de la ligne. Ces conditions ont posé un problème à la plupart des parties intéressées, y compris celles qui sont déjà constituées en compagnie de chemin de fer. Habituellement, ni les parties intéressées ni les autres compagnies ferroviaires n'ont accès à la valeur nette de récupération de la ligne pour les aider à rédiger leur soumission en fonction du prix minimal exigé. Le deuxième problème découle du premier, en ce sens qu'à ce jour les parties intéressées à acheter une ligne n'avaient ni les fonds ni accès à des fonds suffisants pour payer le prix minimal exigé.

De plus, beaucoup de parties intéressées à acheter une ligne ne sont pas des compagnies ferroviaires et hésitent sur la façon de procéder pour en devenir une. Qu'elles soient constituées en compagnie ferroviaire ou non, ces parties n'ont souvent ni l'expérience de l'exploitation d'une compagnie ferroviaire ni de plan d'entreprise viable. Elles n'ont qu'une conception de l'exploitation d'une compagnie ferroviaire de ligne secondaire.

Aux États-Unis, le secteur des lignes secondaires a connu une croissance remarquable depuis l'adoption de la *Staggers Act*. Les principaux transporteurs américains ont commencé à se rendre compte que les compagnies de ligne secondaire ne sont pas des concurrents, mais des outils de marketing et de développement industriel dont l'importance ne cesse de croître. Afin d'aider au financement de leurs lignes secondaires, les principales compagnies américaines de chemin de fer ont recours à des ententes de partenariat. Elles offrent des baux et d'autres programmes d'encouragement à ceux qui exploitent leurs lignes secondaires.

Bien que le développement de lignes secondaires et régionales au Canada se soit effectué plutôt lentement comparativement aux États-Unis, l'idée suscite de plus en plus d'intérêt. Le CN et le CP ont pris plusieurs mesures en vue de soutenir le développement des lignes secondaires et ont adopté des principes fermes concernant les ventes de telles lignes.

Actuellement, le CN reçoit des offres d'achat détaillées de plusieurs exploitants de ligne secondaire pour sa ligne Truro-Sydney en Nouvelle-Écosse. Les compagnies ferroviaires se sont aussi dites intéressées à vendre d'autres lignes dans les Maritimes, au Québec et dans le sud-ouest de l'Ontario.

En raison de la concurrence, les pressions reliées à la rationalisation devraient probablement se poursuivre et s'accroître. De récentes déclarations d'expéditeurs démontrent cette tendance.

Annexe 2.1

Abandons des lignes ferroviaires (1988 à 1992)

CN	1988	1989	1990	1991	1992*	Total
Longueur du réseau	20 591	20 405	19 590	19 341	19 315	
– milles du réseau protégé	8 717	8 717	8 656	8 428	8 428	
– milles du réseau non protégé	11 874	11 688	10 934	10 913	10 887	
Nombre d'abandons	187	816	233	164	56	1 456
– milles abandonnés du réseau protégé	0	0	0	22	0	22
– milles abandonnés du réseau non protégé	187	816	233	142	56	1 434
CP Rail	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Longueur du réseau	13 870	13 745	13 280	12 690	12 443	
– milles du réseau protégé	7 047	7 047	6 937	6 730	6 730	
– milles du réseau non protégé	6 823	6 698	6 343	5 960	5 713	
Nombre d'abandons	125	485	589	247	11	1 457
– milles abandonnés du réseau protégé	0	6	92	80	0	178
– milles abandonnés du réseau non protégé	125	479	497	167	11	1 279
CN/CP Rail combinés	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Longueur du réseau	34 461	34 150	32 870	32 031	31 758	
Milles du réseau non protégé	18 697	18 386	17 277	16 873	16 600	
Milles abandonnés du réseau non protégé	312	1 295	730	309	67	2 713

* – selon les arrêtés émis à la fin de 1991

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Annexe 2.2

Poucentage d'abandons des lignes ferroviaires (1988 à 1992)

CN	1988	1989	1990	1991	1992*	Total
Milles abandonnés du réseau non protégé						% du réseau en 1988
– pourcentage de la longueur du réseau	0,9	4,0	1,2	0,7	0,3	7,0
– pourcentage du réseau non protégé	1,6	7,0	2,1	1,3	0,0	12,1
CP Rail	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Milles abandonnés du réseau non protégé						% du réseau en 1988
– pourcentage de la longueur du réseau	0,9	3,5	3,7	1,3	0,1	9,2
– pourcentage du réseau non protégé	1,8	7,2	7,8	2,8	0,0	18,7
CN/CP Rail combinés (pondéré)	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992***	**Total**
Milles abandonnés du réseau non protégé						% du réseau en 1988
– pourcentage de la longueur du réseau	0,9	3,8	2,2	1,0	0,2	7,9
– pourcentage du réseau non protégé	1,7	7,0	4,2	1,8	0,0	14,5

* – selon les arrêtés émis à la fin de 1991

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Annexe 2.3

Cession de lignes ferroviaires depuis le 1er janvier 1988

Compagnie ferroviaire	Province	Milles	Détails
CP	Ontario	4,97	Vente de l'embranchement Waterford du CP au CN du p.m. 62,7 au p.m. 63,7 (Brantford) et de l'embranchement Simcoe du p.m. 21,4 au p.m. 19,4, y inclus l'embranchement Waterford du p.m. 61 et p.m. 62,7.
CN	Ontario	4,70	Vente de l'épi Campbellford au CP du p.m. 60,40 au p.m. 63,25, de l'épi industriel Peterborough du p.m. 0,00 au p.m. 1,97 et de l'épi du Parc industriel Peterborough du p.m. 0,00 au p.m. 1,10.
CN	Québec	16,13	Vente de l'embranchement Massena du CN à la Consolidated Rail Corportation, entre la frontière canado-américaine (p.m. 22,18) et Huntingdon, au Québec, (p.m. 38,31).
Guelph Junction Railway	Ontario	15,11	Bail de l'embranchement Goderich de la Guelph Junction Railway à la Toronto, Hamilton et Buffalo Railway Company Limited, entre p.m. 16,4 et p.m. 31,84, excluant la voie entre p.m. 31,27 et p.m. 31,6.

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Compagnie ferroviaire	Province	Milles	Détails
CSX	Ontario	6,81	Vente de la CSX Transportation Inc. et l'embranchement Canadian numéro 1 de la compagnie Lake Erie & Detroit River Railway au CN, du chemin Tecumseh (p.m. 2,0) à Oldcastle (p.m. 8,00) et du p.m. 37,35 au p.m. 38,16 à Leamington, en Ontario.
CP	Alberta	133,92	Vente de l'embranchement Coronation du CP à la Central Western Railway Corporation du p.m. 43,1 au p.m. 116,5 et de l'embranchement Lacombe du p.m. 0,0 au p.m. 59,52.
CN	Ontario	154,21	Vente de l'embranchement Taschereau du CN à l'Ontario Northland Transportation Commission, à ou près de Cochrane, soit 2,61 milles, l'embranchement Kapuskasing entre Cochrane et Hearst, soit 129,1 milles, et l'embranchement (épi) Pagwa entre Hearst et Calstock, soit 22,41 milles.
CN	Ontario	71,49	Vente de l'embranchement Exeter du CN à la Goderich–Exeter Railway Company (filiale à parts entières de Railtex Inc.) entre Centralia et la Clinton Junction, soit 23,99 milles, et de l'embranchement Goderich, entre un endroit près de Stratford et Goderich, en Ontario, soit 47,50 milles.
Napierville Junction Railway	Québec	27,12	Bail d'une durée de 944 années de la ligne de chemin de fer de la compagnie Napierville Junction Railway à l'Atlantic and North West Railway Company (CP Limited), de Delson, au Québec, à la frontière internationale, soit 27,12 milles.

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Annexe 2.4

Économies en subventions en raison des abandons de lignes ferroviaires* (avant et après la LTN 1987)

		Économies accumulées par année (en millions)				
	Année	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**Total**
Avant la LTN 1987	1984	2,4	2,4	2,4	2,4	
	1985		0,9	0,9	0,9	
	1986			2,4	2,4	
	1987				0,7	
	Total	**2,4**	**3,3**	**5,7**	**6,4**	**17,8**

		Économies accumulées par année (en millions)				
	Année	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**Total**
Après la LTN 1987	1988	4,7	4,7	4,7	4,7	
	1989		6,8	6,8	6,8	
	1990			6,5	6,5	
	1991				2,8	
	Total	**4,7**	**11,5**	**18,0**	**20,8**	**55,0**

* – Notes à la page suivante

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Notes pour Annexe 2.4

1. Le tableau montre les subventions annuelles qui auraient été versées si les abandons autorisés ne s'étaient pas produits.

2. Il est admis que le trafic de longue distance n'a subi aucune perte en raison d'un abandon.

3. Les subventions couvrant la période de 1989 à 1991 tiennent compte du versement prévu des réclamations finales et des niveaux de paiements.

4. Le tableau indique les économies réalisées en raison des subventions non versées.

5. L'incidence sur les pertes résultant du maintien en exploitation, des rejets de demande ou des arrêtés en sursis n'est pas incluse.

Groupe de travail/examen de lois
Office national des transports du Canada
Source: Statistiques de l'Office

Ce rapport est le deuxième d'une série :

1. L'accès à des services ferroviaires concurrentiels (ISBN -- 0-662-97416-6)
2. La rationalisation du réseau ferroviaire (ISBN -- 0-662-97417-4)